MAI 2018

LA TENEUR DU PROJET DE LOI C-45 :

LOI CONCERNANT LE CANNABIS ET MODIFIANT LA LOI RÉGLEMENTANT CERTAINES DROGUES ET AUTRES SUBSTANCES, LE CODE CRIMINEL ET D'AUTRES LOIS

Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples Autochtones

L'honorable sénatrice Lillian Eva Dyck, *présidente*

L'honorable sénateur Scott Tannas, *vice-président*

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :
Par courriel : APPA@sen.parl.gc.ca
Par la poste : Comité sénatorial permanent des peuples Autochtones
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.senate-senat.ca/
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenateCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #APPA

This report is also available in English.

SÉNAT | SENATE
CANADA

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ 4
ORDRE DE RENVOI 5
INTRODUCTION 7
CONSULTATION 9
SENSIBILISATION DU PUBLIC 11
EFFETS POTENTIELS DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS SUR LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES 13
a. Services de santé mentale et de traitement des dépendances 13
b. Justice et services policiers 15
c. Compétences 16
d. Développement économique 17
AMENDEMENTS RECOMMANDÉS 19
RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES 20
TÉMOINS 23

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable sénatrice Lillian Eva Dyck, *présidente*
L'honorable sénateur Scott Tannas, *vice-président*

Les honorable sénateurs

Gwen Boniface
Daniel Christmas
Norman Doyle
Sandra Lovelace Nicholas
Mary Jane McCallum
Marilou McPhedran
Thanh Nai Ngo
Kim Pate
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder (ou Diane Bellemare)(ou Grant Mitchell); Larry Smith (ou Yonah Martin); Joseph Day (ou Terry Mercer); Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable sénateurs Coyle, White, et Deacon

Service d'information et de recherche parlementaires :

Brittany Collier and Michael Chalupovitsch, analystes

Direction des comités du Sénat :

Mark Palmer, greffier du comité
Elda Donnelly, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Síofra McAllister, agente de communications, Comités

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 15 février 2018:

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que nonobstant toute disposition du Règlement, pratique habituelle ou ordre antérieur, en ce qui concerne le projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois :

1. sans que cela ait d'incidence sur le déroulement des délibérations portant sur le projet de loi C-45 :

    1.1. le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner la teneur des éléments des parties 1, 2, 8, 9 et 14 du projet de loi;

    1.2. le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada;

    1.3. ces deux comités soumettent leur rapport au Sénat au plus tard le 19 avril 2018;

2. si le projet de loi C-45 est lu une deuxième fois, il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel cas le comité sera autorisé à prendre en considération tout rapport déposé en application du point 1 du présent ordre dans le cadre de son examen du projet de loi.

Avec le consentement du Sénat et conformément à l'article 5-10(1) du Règlement, la motion est modifiée afin qu'elle se lise comme suit :

Que nonobstant toute disposition du Règlement, pratique habituelle ou ordre antérieur, en ce qui concerne le projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois :

1. sans que cela ait d'incidence sur le déroulement des délibérations portant sur le projet de loi C-45 :

    1.1. le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner la teneur des éléments des parties 1, 2, 8, 9 et 14 du projet de loi;

    1.2. le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada;

    1.3. le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada;

1.4. le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les frontières du Canada;

1.5. ces comités soumettent leur rapport au Sénat au plus tard le 1er mai 2018;

2. si le projet de loi C-45 est lu une deuxième fois, il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel cas le comité sera autorisé à prendre en considération tout rapport déposé en application du point 1 du présent ordre dans le cadre de son examen du projet de loi.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat
Richard Denis

INTRODUCTION

Le 27 février 2018, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a commencé à étudier la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada. Le comité a tenu cinq réunions et a entendu le témoignage de 23 témoins, notamment six organisations autochtones, quatre Premières Nations, trois organisations autochtones régionales, deux aînés inuit, deux services de police, deux groupes autochtones appartenant à l'industrie du cannabis, ainsi que le protecteur des enfants et des jeunes du Manitoba représentant le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes. Le comité a également entendu le témoignage de représentants de cinq ministères fédéraux[1] et du sénateur Dennis Patterson, qui a parlé de ce qu'il avait vécu dans le cadre de réunions avec des collectivités du Nunavut. Le comité a également reçu des mémoires de six organisations et particuliers[2]. Malgré la complexité du sujet et le peu de temps disponible pour la réalisation d'une étude, le Comité a reçu de nombreux témoignages.

Le comité a entendu un large éventail d'enjeux liés aux collectivités autochtones et au projet de légalisation du cannabis, qui s'articulaient principalement autour de quelques thèmes :

1. un manque de consultation avec les collectivités et organisations autochtones lors de l'élaboration du projet de loi C-45;

2. Un manque de documentation adaptée à la culture afin de sensibiliser le public sur la législation liée à la légalisation du cannabis et sur les effets du cannabis sur la santé

3. un manque d'accès à des services de santé mentale et de traitement des dépendances adaptés à la culture, et un manque de financement de ces derniers;

4. la nécessité de prendre des mesures pour reconnaître le droit inhérent des collectivités autochtones d'exercer leurs compétences en ce qui concerne la réglementation, la vente, la consommation et la taxation du cannabis dans leurs collectivités;

---

1 Santé Canada, le ministère de la Justice Canada, le ministère des Services aux Autochtones Canada, Sécurité publique Canada et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada ont comparu ensemble le 27 février 2018.

2 Des mémoires ont été présentés par la Société canadienne de psychologie, l'Association du Barreau autochtone, le Centre de thérapie Isuarsivik, l'Autorité sanitaire des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des Premières Nations et l'aîné inuit Isaac Shooyook.

5. le désir des collectivités autochtones de tirer pleinement parti des possibilités économiques et d'avoir leur propre source de revenus liés à la légalisation du cannabis.

CONSULTATION

De nombreuses organisations et collectivités autochtones ont indiqué au Comité qu'on ne les avait pas consultées au sujet du projet de loi[3]. Le manque de consultation est alarmant, d'autant plus que le gouvernement avait indiqué son intention d'établir une nouvelle relation avec les peuples autochtones, de respecter les droits ancestraux et les droits issus de traités que prévoit l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[4], ainsi que le droit des collectivités autochtones d'être consultées. Si les consultations voulues avaient été menées, les problèmes relevés par le Comité auraient vraisemblablement été réglés et les solutions auraient été intégrées au projet de loi C-45.

Le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada a indiqué que les représentants du gouvernement fédéral « sont allés à la rencontre des dirigeants des gouvernements autochtones et des signataires des traités modernes » afin de discuter de la réglementation du cannabis[5], et Santé Canada a ajouté « [collaborer] étroitement » avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Inuit Tapiriit Kanatami et le Ralliement national des Métis[6]. Ginette Petitpas Taylor, ministre de la Santé, a mentionné au Comité que le Groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada était le principal outil de consultation des peuples autochtones au sujet du projet de légalisation du cannabis.

Des représentants d'organisations autochtones qui ont comparu devant le comité ont toutefois souligné que les consultations menées jusqu'à maintenant étaient inadéquates. La présidente de Nunavut Tunngavik Inc. (NTI), Aluki Kotierk, a par exemple indiqué que les consultations avec les Inuit avaient été inadéquates et n'avaient pas permis aux Inuit de participer à l'élaboration de politiques socioculturelles comme le prévoit l'article 32 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Le chef Randall Phillips, de l'Oneida Nation of the Thames, a signalé que maintes collectivités en Ontario veulent ralentir la mise en œuvre du projet de loi C-45 parce qu'elles n'ont « pas vraiment eu de bonnes discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces à cet égard[7] ». Les témoignages sur les consultations insuffisantes ont fait écho aux préoccupations exprimées par certaines organisations autochtones représentatives. Tout comme l'APN, un certain nombre de

---

3 Défenseur des enfants et de la jeunesse du Manitoba représentant le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes, Nunavut Tunngavik Inc., Nation crie d'Onion Lake, Première Nation de Tobique, 49 Premières Nations Nishnawbe-Aski, Association du Barreau autochtone et Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada ont indiqué au Comité qu'on ne les avait pas consultées au sujet du projet de loi C-45.

4 *Loi constitutionnelle de 1982*

5 Sénat, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones [APPA], *Témoignages*, 27 février 2018 (Sheilagh Murphy, sous-ministre adjointe, Terres et développement économique, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada).

6 APPA, *Témoignages*, 27 février 2018 (Eric Costen, sous-ministre adjoint par intérim, Direction générale de la légalisation et de la réglementation du cannabis, Santé Canada).

7 APPA, *Témoignages*, 28 février 2018 (Randall Phillips, chef, Oneida Nation of the Thames).

témoins, particulièrement ceux du Nord, ont affirmé que les collectivités ne sont pas prêtes pour la légalisation du cannabis. Trois témoins ont d'ailleurs exhorté le gouvernement du Canada à reporter la légalisation du cannabis afin de tenir des consultations plus poussées avec les peuples et collectivités autochtones.

SENSIBILISATION DU PUBLIC

Le comité a appris que les collectivités des Premières Nations et les collectivités inuit manquent de documents de sensibilisation adaptés à la culture à propos du cannabis. Les collectivités et les organisations ont indiqué avoir besoin de formation sur le projet de légalisation, de même que sur les effets possibles de la consommation de cannabis sur la santé. Par exemple, le chef Randall Phillips a indiqué que sa collectivité « [souffre] d'un manque criant d'information » et qu'il voudrait que sa collectivité puisse recevoir « dès que possible » des trousses d'information sur les risques du cannabis pour les jeunes[8].

Des témoins se sont également dits préoccupés par le fait que le public ne connaît pas les détails de l'approche législative adoptée pour légaliser le cannabis. Les Services juridiques de la nation Nishnawbe-Aski, un fournisseur de services d'assistance juridique qui dessert 49 Premières Nations du nord de l'Ontario, a souligné ceci :

> Les gens entendront que la marijuana est légale. Nous savons que, pour la moyenne des gens, c'est tout ce qu'ils entendront. Des personnes vont cultiver et distribuer de la marijuana sans comprendre la loi. Sans éducation, elles ne sauront pas qu'il existe des règles et une réglementation qui leur permettent d'avoir quatre plantes chez elles, mais sans avoir le droit de vendre de la marijuana. Elles devront avoir un permis. Cela entraînera une plus grande criminalisation, bien honnêtement[9].

Des organisations policières ont indiqué au comité que la formation policière et les outils éducatifs liés au projet de légalisation du cannabis n'ont pas encore été déployés, et qu'il n'existe aucun programme de formation abordable destiné spécifiquement aux services de police des Premières Nations, qui permettrait d'identifier les personnes pouvant avoir des facultés affaiblies. L'inspecteur Steve Burton, du Service de police de la Nation de Tsuut'ina, a déclaré ce qui suit :

> Pour ce qui est de l'application de la loi à venir, nous n'avons pas les outils nécessaires. Nous n'avons pas la formation ni les experts en reconnaissance de drogue. Ces programmes de formation prennent beaucoup de temps. [...] Il est difficile d'offrir cette formation lorsque nous avons déjà des ressources limitées. Il faut trouver un moyen de remplacer ces agents[10].

Des organismes de santé autochtone ont souligné que pour répondre aux besoins des peuples autochtones, il fallait adopter une approche appropriée d'un point de vue culturel et accessible d'un point de vue linguistique. Selon la Fondation autochtone nationale de

---

8 *Ibid.*

9 APPA, *Témoignages*, 26 mars 2018 (Mary Bird, directrice, Services juridiques de la nation Nishnawbe-Aski).

10 APPA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Steve Burton, inspecteur, psychologie aux enquêtes criminelles, Service de police de la Nation de Tsuut'ina).

partenariat pour la lutte contre les dépendances, une telle approche permettrait aux collectivités autochtones de passer d'une « réaction fondée sur la peur » à « une approche de réduction des préjudices fondée sur les forces par rapport aux conséquences du cannabis »[11]. La ministre Petitpas Taylor abondait dans ce sens et a fait valoir que du matériel d'éducation publique adapté à la culture et à la langue est en voie de préparation; elle a cependant souligné que la campagne menée dans les médias sociaux qui s'adresse aux jeunes en général rejoint les jeunes Autochtones.

---

11 APPA, *Témoignages*, 26 mars 2018 (Carol Hopkins, directrice exécutive, Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances).

EFFETS POTENTIELS DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS SUR LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

Des intervenants, notamment des collectivités et organisations autochtones, des représentants de l'industrie du cannabis, ainsi que des fournisseurs de services de première ligne, ont parlé des effets positifs et négatifs qui pourraient découler du projet de légalisation du cannabis.

a. Services de santé mentale et de traitement des dépendances

Des témoins ont soutenu que les jeunes des Premières Nations et les jeunes Inuit sont touchés de manière disproportionnée par les problèmes de santé mentale et de toxicomanie pour différentes raisons, notamment le traumatisme intergénérationnel, la pauvreté et le manque de centres résidentiels de traitement adaptés à la culture à proximité de leurs collectivités. Des témoins ont souligné que lorsque des centres résidentiels de traitement adaptés à la culture sont disponibles, les jeunes touchés ont plus de chances de diminuer leur consommation et de poursuivre leurs études.

Des aînés inuit, des collectivités autochtones et des fournisseurs de services de première ligne (comme des agents de police et des infirmiers et infirmières) ont soulevé de graves préoccupations au sujet du manque d'accès à des services de santé mentale et de traitement des dépendances adaptés à la culture, de même qu'au sujet du manque de financement de ces derniers. La Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances a signalé que, pour 89 % des jeunes autochtones qui sont admis dans des programmes de traitement des dépendances en résidence, le cannabis est la principale substance consommée. D'autres collectivités ont indiqué qu'elles auraient besoin de renforcer leurs capacités pour faire face aux effets indésirables prévus sur la santé découlant de la légalisation du cannabis. On a toutefois expliqué au comité que les collectivités ont besoin de soutien pour cerner les meilleures manières d'intervenir dans le cadre du projet de légalisation du cannabis. Carol Hopkins, directrice exécutive de la Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances, par exemple, a parlé des résultats d'une récente recherche selon lesquels l'interdiction ne fonctionne pas, résulte généralement d'une crise dans la collectivité et n'a pas vraiment de conséquences à long terme sur la consommation ou l'abus d'une substance.

Des témoins appréhendaient les effets que le projet de légalisation du cannabis pourrait avoir sur la santé des jeunes. La Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances a affirmé que le cannabis peut être néfaste pour les jeunes et avoir un effet précis sur le cerveau en développement. Des témoins ont parlé des risques

accrus de schizophrénie, de dépression, de psychose et de rechute. À ce propos, Carol Hopkins a dit au Comité :

> à l'étape de la vie qu'est le début de l'âge adulte, il y a le risque de souffrir de schizophrénie. Ce risque est accru s'il y a des antécédents de cette maladie ou d'autres antécédents médicaux dans la famille. En outre, si les personnes ont vécu un traumatisme accru, et, dans notre cas, c'est un traumatisme intergénérationnel que les collectivités autochtones tentent de régler. Ensuite, si vous êtes un jeune homme, le risque de schizophrénie est accru[12].

Une représentante du ministère des Services aux Autochtones Canada a expliqué que les services de prévention « sont accessibles dans la majorité des communautés autochtones au Canada[13] » et que 69 millions de dollars sur trois ans ont été annoncés en 2016 afin d'offrir davantage de services en santé mentale dans les collectivités des Premières Nations et les collectivités inuit. Le ministère a toutefois confirmé que cet investissement n'a pas été réalisé en prévision de la demande accrue de services associée au projet de légalisation du cannabis. Parallèlement, des témoins ont recommandé que la légalisation du cannabis s'accompagne d'investissements en éducation, en traitement et en recherche, afin de comprendre et d'atténuer les risques psychosociaux associés à la consommation de cannabis à des fins récréatives.

C'est dans le Nord que le problème du manque de programmes de traitement était le plus flagrant. Le comité a appris qu'il n'y a pas de centres de traitement résidentiels au Yukon, dans les Territoire du Nord-Ouest ou au Nunavut, et que les programmes existants de traitement sur le territoire sont sous-financés. Le seul centre de traitement au Nunavik, (Nord du Québec), ne peut accueillir que 9 patients par cycle de traitement de 42 jours, dans des installations désuètes et inadéquates. Isaac Shooyook, un aîné inuit, a exprimé des craintes à propos du manque de services de prévention fondés sur les connaissances traditionnelles au Nunavut :

> Si possible, il faut que tout soit en place là-haut avant la légalisation. Il y a trop de personnes qui se suicident en raison de l'alcool et du cannabis. C'est inacceptable. Nous ne voulons plus être confrontés à de nouveaux problèmes, à des choses avec lesquelles nous ne pouvons pas composer. Il n'y a rien en place en vue de la légalisation du cannabis au Nunavut[14].

Le ministère des Services aux Autochtones Canada a parlé d'une étude de faisabilité relativement à un centre de traitement de la toxicomanie basé au Nunavut. La présidente

---

12 APPA, *Témoignages*, 26 mars 2018 (Carol Hopkins, directrice exécutive, Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances).

13 APPA, *Témoignages*, 27 février 2018 (Valerie Gideon, sous-ministre adjointe principale par intérim, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, ministère des Services aux Autochtones Canada).

14 APPA, *Témoignages*, 26 mars 2018 (Isaac Shooyook, à titre personnel).

de NTI, Aluki Kotierk, a toutefois expliqué que ce projet est assorti d'un échéancier de cinq ans.

b. Justice et services policiers

Des fournisseurs de services et le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes ont indiqué au comité que les disparités sociales qui existent dans les collectivités autochtones mèneront à la criminalisation des jeunes. La principale préoccupation touchait l'infraction visant spécifiquement les jeunes à l'article 8 du projet de loi (possession de plus de cinq grammes de cannabis), une infraction qui ne s'applique pas aux adultes. Des témoins craignaient que cette infraction commise par des jeunes ne perpétue la surreprésentation des personnes autochtones dans les systèmes judiciaire et correctionnel.

Toutefois, en ce qui concerne la décriminalisation de la possession de cinq grammes ou moins de cannabis par des jeunes âgés de 12 à 17 ans, le sénateur Patterson a indiqué que les Nunavois craignent que ces mesures n'entraînent une consommation accrue de cannabis. Il a signalé que des gens dans toutes les collectivités,

> qu'ils soient pour ou contre le projet de loi, se sont opposés à l'article du projet de loi dans lequel on réduirait la possession de 5 grammes ou moins de cannabis par un jeune de plus de 12 ans, mais de moins de 18 ans, à une infraction pouvant donner lieu à une contravention[15].

L'Association du Barreau autochtone est d'avis que l'établissement de peines d'emprisonnement obligatoire pour les infractions reliées au cannabis, par exemple cultiver plus de quatre plants à la maison, ne permet pas l'exercice d'un pouvoir judiciaire discrétionnaire ni l'application de l'alinéa 718.2e) du *Code criminel (Gladue),* selon lequel les juges doivent examiner toutes les sanctions raisonnables autres que l'emprisonnement au moment de déterminer la peine d'une personne autochtone. Le comité craint que cela n'aboutisse à l'emprisonnement d'un nombre démesurément élevé des personnes Aautochtones pour des infractions liées au cannabis, sans égard aux circonstances particulières de ces personnes.

Enfin, le comité a appris que les programmes de prévention sont sous-financés dans les collectivités autochtones. L'inspecteur Steve Burton du Service de police de la Nation de Tsuut'ina a souligné qu'il fallait trouver des façons proactives de maintenir l'ordre et qu'il fallait miser sur la prévention, mais il a observé que les ressources et la main-d'œuvre étaient insuffisantes pour aller au-delà de l'intervention en situation de crise. Voici ce qu'il a déclaré :

---

15 APPA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (sénateur Dennis Patterson).

> Les défis qui existent pour les policiers des Premières Nations sont semblables aux problèmes rencontrés dans d'autres domaines par les Premières Nations — l'éducation, notamment. Les modèles de financement sont différents. Ce ne sont pas les niveaux de financement dont bénéficient les autres services de police ordinaires. Autres problèmes rencontrés: nous manquons de personnel et de ressources. Les appels se multiplient parce que le segment des populations de nos réserves et de nos nations formé par nos jeunes prend des proportions très importantes[16].

c. Compétences

Des représentants de collectivités, d'organisations et d'entreprises autochtones ont soulevé des préoccupations quant aux compétences découlant du projet de légalisation du cannabis. La question de la capacité des collectivités des Premières Nations de restreindre la distribution, la vente, la possession et la consommation de cannabis a été abordée. Le chef Ross Perley de la Première Nation Tobique a souligné ceci : « nous nous considérons comme une nation souveraine, et nous suivrons nos propres lois[17] ». Il a ensuite ajouté que la Première Nation se « [croyait] mieux placée[18] » pour réglementer le cannabis et qu'elle ne souhaitait pas s'en remettre à la réglementation provinciale. Par exemple, le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a indiqué avoir besoin de soutien afin d'élaborer des lois et des règlements, compte tenu de son emplacement à la frontière du Canada et des États-Unis et des préoccupations liées à la vente en ligne de produits du cannabis.

Les Premières Nations convenaient qu'un mécanisme devrait être mis à leur disposition pour autoriser ou l'interdire l'accès au cannabis sur leur territoire et qu'il s'agissait d'un élément essentiel en matière d'autonomie gouvernementale. Le chef Randall Phillips de l'Oneida Nation of the Thames a expliqué que l'autodétermination s'exprime par la capacité d'exercer une compétence et d'adopter des règlements au niveau de la communauté. L'Association du Barreau autochtone a recommandé que « le projet de loi C-45 prévoie une exonération des Nations autochtones et une clause d'adhésion facultative, par laquelle les lois des Nations autochtones peuvent être reconnues au palier fédéral[19] ». De nombreux autres témoins ont proposé cette façon de faire, mais le comité reconnaît que celle-ci dépasse la portée du projet de loi C-45. Le ministère de la Justice a toutefois rappelé au comité que même si les Premières Nations ont le pouvoir de prendre des règlements administratifs en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale pour restreindre les substances intoxicantes sur leur territoire, le *Code criminel*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, de même que la Loi

---

16 APPA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Steve Burton, inspecteur, psychologie aux enquêtes criminelles, Service de police de la Nation de Tsuut'ina).

17 APPA, *Témoignages*, 26 mars 2018 (chef Ross Perley, à titre personnel).

18 *Ibid.*

19 Association du Barreau autochtone, *Mémoire relatif aux répercussions du projet de loi C-45 (Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois)*, 23 mars 2018.

sur le cannabis proposée, ont préséance lors des procédures judiciaires. En définitive, le comité ne partage pas la position du ministère de la Justice selon laquelle les lois d'application générale ont préséance lors des procédures judiciaires; dans son témoignage, le Ministère indique de surcroît qu'il appartiendrait aux tribunaux de déterminer la relation entre les dispositions existantes de la *Loi sur les Indiens* et les mesures législatives concernant le cannabis.

Le comité croit fermement qu'en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones disposent d'un droit inhérent à l'autodétermination, y compris le pouvoir législatif voulu pour prendre des décisions qui influent sur la vie de leurs membres et de leurs collectivités, ce qui inclut la réglementation du cannabis.

d. Développement économique

Des Premières Nations, de même que des entreprises et organisations autochtones, ont également formulé des propositions énergiques quant à la perception et à la distribution des recettes de la taxe d'accise imposée aux fabricants de cannabis sur les réserves. Ces propositions découlent du droit des communautés des Premières Nations de tirer pleinement parti des possibilités économiques liées à la légalisation proposée du cannabis. La Commission de la fiscalité des Premières Nations a proposé de modifier la *Loi sur la gestion financière des premières nations* afin « de percevoir cette taxe de manière efficace par l'intermédiaire des dispositions sur la taxe d'accise sur le cannabis comprises dans la Loi sur la taxe d'accise[20] ». Des représentants autochtones de l'industrie du cannabis étaient du même avis, mais des fournisseurs de soins de santé ont recommandé que l'ensemble des recettes de la taxe d'accise perçues soient consacrées à la prévention, à l'éducation et aux programmes de traitement des dépendances. M. Ian Whetter de l'Université du Manitoba, par exemple, a parlé du Colorado et de Washington, où les recettes de la taxe d'accise associée à la vente du cannabis servent à bâtir des infrastructures communautaires comme des écoles et des terrains de jeu. M. Whetter a recommandé que nous en fassions de même compte tenu du manque de structures de loisirs pour les jeunes dans les collectivités éloignées. Il a tout particulièrement souligné les préoccupations soulevées lors de la crise de suicides chez les jeunes à Attawapiskat. Des témoins qui n'avaient pas encore pris position ont recommandé que l'option du partage des recettes fiscales fasse l'objet d'une discussion ultérieure. Le comité tenait beaucoup à présenter un amendement pour donner suite aux recommandations des organisations autochtones, mais il croit comprendre que le Sénat ne peut adopter un tel amendement, car celui-ci donnerait lieu sans doute à l'affectation de fonds ou à l'établissement d'une nouvelle mesure de taxation. Il est impératif de retarder l'adoption du projet de loi C-45 jusqu'à ce que les Premières Nations aient été consultées et que, de concert avec elle, un

---

20 APPA, *Témoignages*, 28 février 2018 (C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef, Commission de la fiscalité des Premières Nations).

amendement ait été élaboré pour qu'elles reçoivent une part des revenus de la taxe d'accise.

Des producteurs de cannabis autochtones ont également proposé qu'il y ait un système préférentiel d'octroi de permis pour les entités détenues ou contrôlées par des peuples autochtones. Le comité appuie les communautés autochtones désireuses de participer pleinement au marché du cannabis, d'autant plus qu'elles n'ont pu se prévaloir de possibilités économiques dans le passé. Il ne fait aucun doute que si le manque de clarté persiste en ce qui a trait aux questions de compétence et aux questions fiscales, les communautés autochtones devront fonctionner en vase clos comme c'est le cas actuellement pour les ventes de tabac. Le comité tient à ce que les communautés autochtones intéressées disposent des outils nécessaires pour tirer parti des possibilités économiques qui se présentent.

AMENDEMENTS RECOMMANDÉS

Compte tenu des témoignages entendus pendant l'étude du comité sur la teneur du projet de loi C-45, dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada, en particulier le manque de consultations véritables, et compte tenu de l'engagement du gouvernement du Canada à reconnaître et à mettre en œuvre les droits inhérents les droits inhérents des peuples autochtones, le comité recommande vivement d'amender le projet de loi de façon à :

1. **Retarder d'au plus un an l'entrée en vigueur du projet de loi C-45 pour permettre aux collectivités des Premières Nations, aux Inuit et aux Métis, et au gouvernement du Canada de négocier et d'adopter les mesures suivantes :**

    a. **la mise en œuvre de mesures de perception de la taxe d'accise et de partage des recettes provenant du cannabis qui est produit sur les terres des Premières Nations;**
    b. **la création de matériel et de programmes d'éducation adaptés à la culture et à la langue;**
    c. **la reconnaissance et affirmation du principe selon lequel les collectivités ont le droit d'adopter des mesures législatives et réglementaires faisant suite à la légalisation proposée du cannabis;**
    d. **compte tenu du traumatisme intergénérationnel présent dans les collectivités autochtones, l'augmentation substantielle et immédiate du financement accordé aux programmes de santé mentale et de traitement des dépendances, aux centres de traitement résidentiels, aux services de soins infirmiers, aux centres de guérison traditionnels et aux services de police dans les collectivités autochtones;**
    e. **l'établissement, à proximité des collectivités autochtones, de centres de traitement résidentiels qui soient adaptés à la culture et à la langue.**

2. **Veiller à ce que la ministre de la Santé réserve au moins 20 % des permis de production de cannabis pour les producteurs établis sur les terres relevant de gouvernements autochtones ou leur appartenant.**

RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES

En outre, le Comité appuie fermement les témoignages dans lesquels il est demandé de modifier les aspects concernant la mise en œuvre de la légalisation proposée du cannabis qui dépassent la portée du projet de loi C-45. Par conséquent, le Comité formule les huit recommandations suivantes nécessitant une action immédiate de la part du gouvernement du Canada et une réponse sans tarder :

1. **Que le ministère des Services aux Autochtones Canada, en collaboration avec les gouvernements et organisations autochtones, conçoive des programmes éducatifs adaptés à la culture concernant le cannabis et les propositions contenues dans le projet de loi C-45, qu'il fournisse un financement stable pour ces programmes, et que le matériel, les programmes et les fonds soient offerts avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45.**

2. **Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements autochtones et les provinces et territoires, établisse des mécanismes pour permettre aux collectivités autochtones de restreindre la fabrication, la distribution, la vente et la possession de cannabis sur les terres relevant de la compétence de gouvernements autochtones ou leur appartenant.**

3. **Que le gouvernement du Canada, en reconnaissance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, en confirmant la protection des droits garantis par la *Loi constitutionnelle de 1982,* et plus particulièrement des droits ancestraux et issus de traités prévus à l'article 35, et conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en particulier les articles 3 et 4, respecte le droit des collectivités autochtones d'établir leurs propres lois et sanctions en matière de cannabis et de taxation en vertu de ces dispositions législatives ou d'autres dispositions, de tirer parti des possibilités de partage des recettes fiscales, de prendre des règlements et d'établir des régimes de contravention pour les infractions liées au cannabis.**

4. **Que le ministère des Services aux Autochtones Canada augmente immédiatement et substantiellement le financement des fournisseurs de services de première ligne, compte tenu de l'augmentation prévue de la demande provoquée par la législation proposée du cannabis, notamment les programmes de santé mentale et de traitement des dépendances, les centres de traitement résidentiels, les services de santé, les centres de guérison traditionnels et les services de police pour les peuples et collectivités autochtones, et que ces fonds soient fournis avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45.**

5. **Que le ministère des Services aux Autochtones Canada prenne immédiatement les mesures suivantes :**
    a. **augmenter le nombre de centres résidentiels de traitement des dépendances, exploités dans le cadre du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones, afin d'assurer l'accès équitable aux soins près des collectivités autochtones éloignées;**
    b. **accorder sans tarder une priorité à l'ouverture de centres résidentiels de traitement des dépendances pour les peuples autochtones au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.**

6. **Que le ministère des Finances consacre les recettes de la taxe d'accise à des investissements dans la prestation de services de première ligne en santé mentale et en traitement des dépendances, dans des centres de traitement situés à proximité des collectivités, dans des programmes de santé publique et dans les infrastructures de loisirs dans les collectivités.**

7. **Que le ministère des Finances prenne des mesures immédiates avec les Premières Nations et les institutions des Premières Nations qui le souhaitent afin qu'elles puissent tirer des revenus de la taxe d'accise sur le cannabis, comme suit :**

    a. **modifier la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* de manière à accorder aux Premières Nations le pouvoir législatif voulu pour percevoir la taxe d'accise sur le cannabis produit sur les terres de réserve;**
    b. **modifier la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* de façon que les Premières Nations puissent percevoir efficacement la taxe;**
    c. **permettre aux Premières Nations de conserver les revenus locaux liés au cannabis pour les affecter à leur propre infrastructure, ainsi qu'aux services de santé et d'éducation, entre autres;**
    d. **reconnaître le pouvoir des Premières Nations d'établir leurs propres cadres de réglementation, ce qui inclut l'octroi de permis, le zonage et l'application de la loi.**

8. **Que la ministre de la Santé réserve 20 % des permis de production de cannabis pour des activités de production sur les terres relevant de la compétence de gouvernements autochtones ou leur appartenant afin de stimuler la création d'un marché du cannabis qui soit diversifié et compétitif, et de faire en sorte que les peuples autochtones soient dans une position concurrentielle qui leur permette de produire leur propre source de**

revenus et de créer leurs propres possibilités d'emploi dans ce nouveau secteur.

TÉMOINS

Le mardi 27 février 2018

Valerie Gideon, sous-ministre adjointe principale par interim, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Ministère des Services aux autochtones Canada

Sheilagh Murphy, sous-ministre-adjointe, Terres et développement économique, Ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

Eric Costen, sous-ministre adjoint par intérim, Direction générale de la légalisation et de la réglementation du cannabis, Santé Canada

Diane Labelle, avocate générale, Ministère de la Justice Canada

Stefan Matiation, directeur et avocat général, Ministère de la Justice Canada

Trevor Bhupsingh, directeur général, Application de la loi et des stratégies frontalières, Sécurité publique Canada

Le mercredi 28 février 2018

C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef, Commission de la fiscalité des Premières Nations

Bill Robinson, directeur général, Indigenous Peoples Cannabis Association

Randall Phillips, chef, Oneida Nation of the Thames

Le lundi 26 mars 2018

Aluki Kotierk, présidente, Nunavut Tunngavik Incorporated

Isaac Shooyook, À titre personnel

Louis Uttak, À titre personnel

Geela Arnauyumayuq, personne de soutien

George Qulaut, personne de soutien

Howard Morry, conseiller juridique, IndigiCo

Mike Fontaine, vice-président, IndigiCo

Sara Loft, vice-présidente, IndigiCo

Chef Ross Perley, À titre personnel

Chef April Adams-Phillips, Conseil des Mohawks d'Akwesasne

Marilee Nowgesic, directrice générale, Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada

Philip Chief, directeur par intérim, Nation crie d'Onion Lake

Carol Hopkins, directrice exécutive, Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances

Josephine A. de Whytell, avocate, Association du Barreau autochtone

Derek Stephen, directeur général, Services juridiques de la nation Nishnawbe-Aski

Mary Bird, directrice de l'aide juridique et directrice-régionale, Services juridiques de la nation Nishnawbe-Aski

Trevor Daroux, surintendant principal, Services nationaux de police autochtones, Gendarmerie royale du Canada

Inspectrice Kimberly Taplin, directrice par intérim, Services nationaux de police autochtones et de la prévention du crime, Gendarmerie royale du Canada

Inspecteur Jason McAdam, officier responsable, Services nationaux de la prévention du crime, Gendarmerie royale du Canada

Le mercredi 28 mars 2018

Steve Burton, inspecteur, Psychologue aux enquêtes criminelles, Service de police de la Nation de Tsuut'ina

L'honorable sénateur Dennis Glen Patterson

Le mardi 17 avril 2018

L'honorable Ginette Petitpas Taylor, C.P., ministre de la Santé

Bill Blair, député, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé

Eric Costen, directeur général, Secrétariat de la légalisation et de la réglementation du cannabis

Diane Labelle, avocate générale, Ministère de la Justice Canada

Stefan Matiation, directeur et avocat général